

城镇化现代化的必由之路

美好家园:城市发展要走向“人的归依”

在人类发展史上,现代城市的繁荣一度与工业革命深度绑定。时代发展到今天,城市正回归它本来该有的样子——人的家园。新一轮科技革命与产业变革加速了这一回归,城市不只是生产单元,更成为承载生活、安放梦想的综合性空间。

从产业承载到美好家园,中国特色城市现代化新路子更加注重以人为本,在优化空间、宜居宜业、高质量发展的基础上加快推进城市更新,推进高质量发展,确保我们共同的城市家园成为产业进步与生活提质比翼齐飞的中心舞台。



王振中
中国社会科学院经济研究所研究员

便、更舒心、更美好,这是中国城市现代化的奋斗目标,也是价值归宿。

“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”让产业承载和美好生活良性互动、鼎力互济,中国特色城市现代化的最终目的,是既要实现城市的全面兴盛,更要实现人的全面发展,全力满足和提升人民群众的获得感、幸福感和安全感。

以产强城、以人兴产、以城养人

“城市发展是一个自然历史过程,有其自身规律。把握城市发展规律,关键在于处理好产、城、人三者之间的关系。”产、城、人三者构成一个有机整体,相互嵌入、彼此塑造。产无城不立,城无人不活,人无产不聚,处理好这三者关系,是推动现代城市从产业承载迈向美好生活,实现中国特色城市建设发展更加生机勃勃、越发欣欣向荣的关键。我们要着重从空间规划、公共服务、治理机制三个维度系统推进。

一是空间规划上,破除机械功能分区,推行产城融合模式。传统城市规划往往将工业区、居住区、商业区截然分开,这种机械的功能分区在历史上曾有利于集中管理,但在今天的城市实践中已暴露出明显弊端。有的城市在远郊规划了数十平方公里的工业园区,却未同步配建足够的住宅和商业设施,人们每日通勤耗费两三个小时,企业常年面临招工难、留人难,部分厂房建成不久便陷入闲置。像苏州工业园区那样,开发之初便引入“邻里中心”模式,每个产业社区周边配套人才公寓、学校、公园和商业网点,成功实现“就业就在家门口、服务下楼就有”。具体操作层面,我们可以尝试推广“工业上楼+配套下楼”的综合用地制度,在国土空间规划中明确新增产业用地必须兼容一定比例的居住和公共服务功能,允许同一地块内同时安排研发、轻生产、办公、居住、商业等多种业态。强化15分钟生活圈模式,从起步之时和源头之上缩短职住距离,降低通勤成本,使产业空间同时成为宜居空间。

二是公共服务上,推行前置配套制度,以服务留人。传统城市开发模式往往是“先卖地建房、后招商配套”,这导致新建产业园区和大型居住区在头3至5年内教育、医疗、商业、文体设施严重滞后,居民生活极不方便,产业人口难以扎根。有的城市在郊区规划了容纳30万人的新城,实际入住后小学学位缺口高达四成,距离最近的综合性医院在8公里之外,菜市场、便利店等基本商业网点几乎为零,入住率长期不足四成,被称为“睡城”甚至“空城”。而像成都高新区那样,在实践基础上建立“公共服务前置”制度,杭州未来科技城则更进一步,实行“服务承诺制”。类似探索和经验的显著降低了产业人口的生活成本和时间成本,使外来人口3年留存率从不足四成提升至七成以上。他们的成功经验归结为一句话:公共服务不能等人口来了再补课,而必须在产业落地之前或同步到位,否则人来了也留不住。

三是治理机制上,打破部门壁垒,实行产、城、人一体化考核。产、城、人三者关系失衡的深层原因,往往在于政府内部的条块分割。比如,发改部门负责产业项目立项,规划部门管控空间布局,住建部门统筹住房供应,人社部门管理就业培训,教育部门负责学校配套……各部门各管一段,缺乏有效的统筹协调机制。一个常见情形是:产业园区管委会招商引资时向企业承诺“配套3年内全部到位”,但3年之后,医院因用地指标未落实而无法开工,人才子女入学因学区划分问题被拒之门外,如此等等。要解决这些难题,首先,必须从考核指挥棒入手进行改革。比如建立“产城人”联席会议制度,由一级党委或政府牵头,各个部门每季度联合研判,对重点产业片区的职住比、平均通勤时间、公共服务缺口等关键指标进行监测预警,一旦协调指数跌破设定阈值,立即启动专项整改。其次,调整干部考核权重,将原本单独考核的碎片化指标,整合为综合性“产城人融合指数”,具体可以包含产居比、随迁子女公办学校入学率等。再次,推行跨部门考核,苏州、杭州等城市已开始试点:如果产业园区招商项目完成得好,但周边街道教育资源跟不上导致企业留不住人,则园区管委会和街道同时扣分,反之加分。这一机制倒逼各部门从“各扫门前雪”转向“共下一盘棋”,使产、城、人三者真正纳入统一治理框架。

综上所述,处理好产、城、人三者关系,关键在于打破“先产后城、重产轻人”的思维定式,通过空间规划的混合布局、住房供应的动态配给、公共服务的前置配套以及治理机制的协同重构,将三者从线性链条转化为螺旋共生的循环。只有做到以产强城、以人兴产、以城养人,城市的现代化发展才能获得持久而稳固的根基。

“城市的核心是人,关键是十二个字:衣食住行、生老病死、安居乐业。”现代化城市不只是单一的产业承载地,更是生活家园和精神家园的归宿地。城市发展不但需要优化产业结构和产业升级,而且也需要适时更新培育人力资本必备的宜居宜业环境。构建产业和城市互融共生的可持续发展体系,建设宜居宜业宜游、生活美好、万类霜天竞自由的人民城市,是中国特色城市现代化发展的必由之路,是我们绕不过躲不过而必须扛起的历史使命。

“十四五”时期,中国经济年均增长5.4%,制造业总体规模连续16年保持全球第一,城镇新增就业累计达到6242万人,超过5500万人的预期目标。农村转移人口市民化稳步推进。在产业规模持续扩大、人口有序城镇化的背景下,我国逐步克服了“城市病”,并保持了社会稳定。究其原因,是我国城市在发展、生存和生活方面走出了一条独具特色之路。体现在发展上,城市聚焦宜居宜业、产城共生;体现在生存上,城市遵循以人为本、就业优先;体现在生活上,城市提质优化空间、舒适便利。

绝不能重复西方城市“先污染后治理”“先生产后生活”的老路

城市是现代化的重要载体,现代化不是哪一个行业、哪一类人群的现代化。在西方,现代城市的出现,很多是为承接工业发展需要而兴起,城市面貌翻天覆地的同时,城市病也如影随形。在我国社会主义建设早期,一些城市在相当程度上被定位为单一的产业承载地,资源优先配置于工业领域,生活、家园是重工业的“附属”。改革开放后,中国经历了人类历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。城镇化率从1978年的17.9%跃升至2024年的67%,40多年间提高49个百分点,而西方发达国家实现同阶段跃升耗时大多为2倍以上。中国城市数量从1978年不足200个增至694个,城区实体地域面积增长7.3倍。然而高速扩张的增量模式也带来“千城一面”、功能割裂、人居品质不足等问题,城市发展面临从规模扩张到内涵提升的转型需求。

转型的核心要义,是让城市回归人类家园的本来面目,实现产业进步与家园建设的齐头并进。这里有两层含义需要强调:

一是我们在反思西方工业化歧路的同时,并不是要否定产业发展的重要性;相反,我们要在人类已有经验基础上,进行更丰富功能、更高质量的现代产业体系建设,即实现高端化、数字化、绿色化、融合化的可持续发展的有机产业生态。这种产业生态指的不仅是优化传统产业、新兴产业和未来产业的硬件要素配置,更重要的是关注生产力中最重要的软件要素即人的需求因素。一个城市的有机产业生态,需要投资于物与投资于人相结合,不仅要使土地、资本、技术、数据、人才等要素高效配置,而且要使产城互联共生、宜业宜居,真正实现可持续发展的城市化。现代社会是一个能够适应变化并且经常处于变化过程中的有机体,不是冰冷的物理空间置换,而是与人力资本相融合的产业升级,两者就像有机生命体一样,时刻在互相依存,共生共荣,不断地处于动态变化之中。这就意味着,必须用系统思维、动态思维、整体思维看待和推动现代化产业体系建设。

二是我们发展的产业是以满足人民美好生活需

要、服务民族复兴伟业为目标,而不是什么别的目标。建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市,这是一场跨越也是一场革命。它打破了西方发达国家在工业化进程中“先污染后治理”“先生产后生活”的路径依赖,走出一条以人民为中心、以城市更新为抓手,以产城人文融合为内涵的中国特色城市现代化新路子。这不仅是城市发展方式的单纯物质追求与变化,更是中国式现代化将人的全面发展与物的全面丰富、与城市高质量发展有机统一的生动实践。我国城市正在从“物的聚集”走向“人的归依”,从钢筋水泥的物质空间迈向美好生活的精神家园。

现代城市既不能离开了人谈发展,也不能离开了产业谈生活

一方面我们要看到,产业是城市的根基,推动城市可持续发展的根本在于做优做强现代产业。城市之所以成为就业的舞台,不仅是物理空间大,生活条件方便,或者说,物理空间与生活条件是城市发展的结果,而不是城市兴盛的成因。建设坚实的产业基础、创造丰富的就业机会,推动现代城市高质量发展,满足人民美好生活的需要,现代产业体系是基座和根本,是动力之源。

产业对于城市的“生命线”作用,中外城市发展都提供了鲜明的例证。20世纪80年代,美国匹兹堡成功从钢铁产业单一依赖型城市,转变为依托教育金融和医疗的多元经济体,它的成功转型,不是“与产业说拜拜”,不是放弃产业这个根基去走别的什么捷径,而在于实现了从一个产业到另一串产业的蝶变提升。美国另一个城市底特律,就因为长期固守汽车产业而导致人口持续流失,变成“现代工业遗迹”。我国新兴城市深圳短短40多年的发展传奇,更是建立在现代产业尤其高科技产业发展的基础上,超过2.5万家高新科技企业,吸引了超过1270万人就业,这个城市雄厚产业基础和人口人才集聚力由此可见一斑。

另一方面,我们尤其要看到,产业不是城市发展的目的,“人”才是目的。马克思主义认为,人是社会发展的主体,城市本质上是人的聚居形态和生活载体。“城市是人民的城市,人民城市为人民。”这一论断从根本上阐明了城市发展的价值原点——城市的核心是人,城市工作的中心是人,城市建设的归宿也是为了人。如果城市只有摩天大楼和密集的产业园区,却不是一个理想的人类家园,那么这样的城市就只是一部与人无关的经济机器。正是人的全面发展和幸福生活,赋予了城市存在的全部意义。城市发展产业,是为了创造就业、提高收入,让人民过上好日子;完善基础设施,是为了方便出行、改善生活品质;保护生态环境,是为了让人民呼吸新鲜的空气、拥有健康的身体。把让人民宜居安居放在首位,让人民群众在城市生活得更方

